

A la veille du sommet UE-Afrique de Lisbonne, la relation entre pays européens et pays africains, longtemps résumée à la juxtaposition de relations bilatérales, appelle un renouvellement profond. Entre ces deux continents mitoyens, un véritable partenariat stratégique s'impose, fondé sur la conscience d'un intérêt mutuel et d'un avenir commun, liés au partage étroit des grands enjeux et des principaux risques du monde contemporain : migrations, terrorisme, sécurité sanitaire et alimentaire ou environnementale, ressources naturelles, marchés potentiels. Face à la montée de grands partenaires émergents – la Chine notamment – l'Europe doit réaliser que, de son engagement à contribuer au développement et à la stabilisation du continent africain, dépendra sa capacité à préserver sa propre croissance et sa propre sécurité.

Nathalie Delapalme est inspecteur général des finances, haut fonctionnaire, conseiller chargée de l'Afrique, du Nepad, de la Francophonie et de l'Aide humanitaire aux cabinets du ministre des Affaires étrangères de 2002 à 2007. Elise Colette est journaliste, spécialiste des relations internationales et de l'Afrique. Elle travaille pour l'hebdomadaire Jeune Afrique depuis 2002.



UNION EUROPÉENNE / AFRIQUE : LE PARTENARIAT STRATÉGIQUE

Nathalie Delapalme
Elise Colette

42



**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**

10 €
ISBN : 978-2-917433-02-7
Décembre 2007

**FONDATION ROBERT
SCHUMAN**

www.robert-schuman.eu

**UNION EUROPÉENNE / AFRIQUE :
LE PARTENARIAT STRATÉGIQUE**

Nathalie Delapalme
Elise Colette

sommaire

Introduction	6
Résumé	10
Summary	12
1. D'une histoire partagée à un avenir commun.....	14
1.1 L'Union européenne élargie	14
1.1.1 Au-delà de la juxtaposition de relations bilatérales.....	15
1.1.2 La montée des "outsiders".....	16
1.1.3 L'intérêt nouveau du "dernier cercle".....	17
1.2 L'Afrique "Nouvelle Frontière"	20
1.2.1 La conjonction des risques	20
1.2.2 Un potentiel conséquent	22
2. La fin d'un monopole	24
2.1 Les partenaires "émergents"	25
2.1.1 Le poids de la Chine	26
2.1.2 Brésil, Inde, Moyen-Orient, États-Unis : des "concurrents" à ne pas négliger.....	27
2.2 De l'aide aux plus pauvres à l'appui à une croissance équitable et durable	31
2.2.1 La réforme des instruments de l'aide communautaire	32
2.2.2 Priorité au commerce : les Accords de partenariat économique ?	36
2.2.3 L'exemple sud-africain	39

3. Vers une stratégie euro-africaine ? 42

3.1 Une logique d'intérêts partagés42

3.1.1 La question migratoire.....43

3.1.2 La menace terroriste45

3.1.3 L'enjeu énergétique46

3.1.4 Une gouvernance commune48

3.2 Deux organisations continentales partenaires49

3.2.1 L'Union africaine comme interlocuteur principal49

3.2.2 La construction d'une "stratégie conjointe"51

3.2.3 L'enjeu de l'apaisement continental53

Conclusion 58

Introduction

Entre l'Europe et l'Afrique, que quinze kilomètres de mer seulement séparent au plus étroit de la passe de Gibraltar, le lien est longtemps resté défini par une juxtaposition de relations bilatérales, essentiellement fondées sur le passé colonial, principalement axées sur le commerce et l'aide au développement et, de ce fait, inégalitaires. Avec le début du nouveau siècle, les relations entre ces deux continents voisins progressent vers un partenariat plus équilibré, fondé sur la prise de conscience d'un avenir lié par des enjeux et des risques communs, bien davantage que sur la fidélité à une histoire momentanément partagée.

Dans le contexte mondialisé du siècle qui commence, la vraie fracture est désormais celle qui s'élargit entre pays vieillissants, préoccupés par leur sécurité, et pays jeunes, obsédés par leurs perspectives. Le véritable risque pour les Européens, comme pour les Africains, est celui qui continuerait d'opposer les perspectives des seconds à la sécurité des premiers.

Dans ce cadre nouveau, la sécurité du continent européen, comme sa capacité à maintenir une croissance durablement forte, dépendent, de façon étroite et immédiate, du développement et

de la stabilisation du continent africain. L'Europe doit réussir à établir avec l'Afrique une relation plus équilibrée que celle qui a prévalu pendant la deuxième moitié du XX^e siècle.

En tirant les leçons des expériences, anciennes ou plus récentes, de ceux de ses États membres qui furent à la tête de larges empires coloniaux, et en progressant elle-même vers une intégration plus forte, l'Union européenne prend désormais ce chemin.

C'est sur le continent africain que les États membres de l'Union européenne ont réellement commencé à définir les instruments, sinon les contours, d'une politique extérieure commune. D'abord cantonnée aux questions de développement et de commerce, élargie plus récemment à celles de défense et de sécurité, la politique de l'Union européenne vis-à-vis de l'Afrique constitue historiquement le premier volet d'une politique étrangère communautaire (Territoires français d'outre-mer inclus dans le traité de Rome, convention de Yaoundé en 1963, premières interventions militaires conjointes hors du territoire européen en 2003). C'est uniquement en Afrique que l'Union européenne a réussi à se doter d'instruments financiers et d'une stratégie politique adoptée par tous les États membres.

Autour de 81 chefs d'État et de gouvernement (27 Européens, 54 Africains), représentant 1,5 milliard d'habitants, soit le quart de la population mondiale, parmi les plus riches et les plus pauvres, les deux continents se réunissent à Lisbonne les 8 et 9 décembre 2007 pour la deuxième fois de leur histoire afin d'inaugurer

Introduction

une nouvelle ère de leurs relations, avec la signature de la nouvelle “Stratégie conjointe UE-Afrique”. Car le temps presse. D’autres grands acteurs internationaux s’intéressent de plus en plus au potentiel africain. Ils savent trouver les moyens d’apporter une réponse immédiate aux demandes exprimées et formuler un discours soucieux de la souveraineté politique des partenaires, face à des cultures particulièrement attentives au “langage”. Ils pourraient bien priver progressivement l’Europe d’un élément clé de son influence mondiale.

Résumé

Dans le contexte mondialisé du nouveau siècle qui débute, la relation entre l'Europe et l'Afrique est appelée à évoluer profondément. Longtemps définis par une juxtaposition de relations bilatérales essentiellement fondées sur le passé colonial, les liens entre ces deux continents mitoyens progressent désormais vers un partenariat plus équilibré, fondé sur la prise de conscience d'un avenir mutualisé qui se construira sur des enjeux et des risques communs, bien davantage que sur une histoire momentanément partagée.

En effet, à quinze kilomètres de la terre européenne, le continent africain concentre sur son territoire tous les "risques majeurs" du monde contemporain : migrations incontrôlées, épidémies émergentes, catastrophes climatiques et environnementales, menace terroriste. Mais c'est aussi celui dont le potentiel est le plus conséquent, qu'il s'agisse des ressources naturelles ou de la demande prévisible de consommation et d'investissement.

Certes, l'Union européenne demeure encore le premier partenaire économique du continent africain et son premier donateur. Mais ce monopole historique est désormais battu en brèche par l'offensive des "bailleurs émer-

gents", la Chine, d'abord, mais aussi l'Inde, les grands pays d'Amérique latine et les monarchies du Golfe, voire l'Iran, ainsi que par le retour des Etats-Unis, soucieux tout à la fois de préserver la sécurité de leurs approvisionnements énergétiques, de contrer la menace terroriste, d'élargir le terrain du combat pour les valeurs de la chrétienté et de la démocratie, et de contrer l'"entrisme" chinois qui les inquiète.

La "Stratégie conjointe", proposée au Sommet UE-Afrique de Lisbonne, sept ans après le premier sommet du Caire, vise bien à bâtir une relation profondément renouvelée, pour mettre en place un partenariat équilibré entre les deux continents, fondé sur une logique d'intérêts mutuels et d'enjeux partagés, plus que sur la compassion ou la fidélité.

Elle reste bien sûr à être mise en œuvre et pourrait mettre certains partenaires, sur chacun des deux continents, face à leurs contradictions.

Mais il est clair que, désormais, la sécurité du continent européen, comme sa capacité à préserver une croissance durablement soutenue, dépendront, de façon étroite et immédiate, du développement et de la stabilisation du continent africain.

Summary

Within the globalised context of the new century relations between Europe and Africa need to evolve radically. Links between the two neighbouring continents that were defined for a long time as a juxtaposition of bilateral relations mainly based on a colonial past are now progressing towards a more balanced partnership founded on the awareness of a common future that will be built more on joint issues and risks rather than on a moment they shared together in History.

Indeed the African continent which starts just fifteen kilometres from European territory is the focus of all the “major dangers” facing the modern world: uncontrolled migration, new epidemics, climatic and environmental catastrophes and the threat of terrorism. But it is also where there is the most potential whether we are talking of natural resources or of future consumer demand and investment.

Of course the European Union is still Africa's leading economic partner and also its primary donor. But this historical monopoly is now being breached by in-roads made by “emerging sponsors” such as China and India, the large countries of Latin America and the monarchies of the Gulf, even Iran as well as the USA – which is anxious to protect its energy supplies, counter terrorist threats, widen the battleground for Christian values and democracy and to fight against Chinese 'entryism' which worries them.

The “Joint Strategy” put forward at the EU-Africa Summit of Lisbon seven years after the first summit in Cairo aims to build on a really new relationship, to establish a balanced partnership between the two continents based on a logic of mutual interest and shared objectives, rather than on compassion or fidelity.

It still has to be applied however and on either side some partners might be forced to face up to their contradictions.

It is clear though that from now on the security of the European continent as well as its ability to maintain continuous sustainable growth will depend, soon and quite closely, on the development and stabilisation of the African continent.

1 D'une histoire partagée à un avenir commun

Ce n'est qu'en 1980 que le dernier pays africain colonisé par un pays européen se libère. La Rhodésie du Sud, dorénavant le Zimbabwe, devient formellement indépendante du Royaume-Uni et met un terme à la domination européenne sur l'Afrique. Il y a à peine trente ans. Faut-il s'étonner que l'accusation de néo-colonialisme, de la part des Africains, ou le reproche de la fuite des responsabilités, de la part des Européens, surgissent régulièrement dans les relations encore complexes entre anciens empires et ex-colonies ? Si la majorité actuelle des Africains n'a jamais vécu sous domination européenne, les générations encore au pouvoir, de part et d'autre, ont grandi dans ce rapport de forces.

1.1 L'Union européenne élargie

Jusqu'à un passé proche, la réalité des relations euro-africaines pouvait sembler refléter la suprématie des anciennes métropoles en Afrique. Elles seules entretenaient des relations économiques et politiques fortes avec le continent.

1.1.1 Au-delà de la juxtaposition de relations bilatérales ...

Confortant l'impression de conserver leurs "prés carrés", le Royaume-Uni et la France, ainsi que le Portugal et la Belgique dans une moindre mesure, continuaient de commercer principalement avec les pays anglophones, francophones ou lusophones. Qui aurait évoqué une "politique africaine" de l'Allemagne, de l'Italie ou encore des Pays-Bas ?

De fait, les instruments d'aide au développement de l'Afrique furent mis en place dès les origines de la Communauté européenne, à une époque où les empires existaient encore.

Créé par le Traité de Rome en 1957 pour garantir le maintien d'une aide technique et financière aux pays africains encore colonisés, conclu chaque fois pour une période d'environ cinq ans, le Fonds européen de développement (FED) est resté depuis l'instrument principal de l'aide communautaire au développement des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il reste extérieur au budget communautaire et correspond à des engagements financiers spécifiques de la part des États membres. Ses clés de répartition sont distinctes de celles du budget communautaire et les anciennes métropoles y contribuent davantage. Ainsi, jusqu'au 9^e FED (2002-2007), la France est restée le premier contributeur, à hauteur de 24,3 %, alors que sa contribution au budget communautaire est de 17,6 %.

Cette forme d'exception a fait perdurer l'influence des anciens "partenaires particuliers" de l'Afrique. La manière dont l'Europe, au niveau

communautaire, concevait ses relations avec l'Afrique demeurait dès lors biaisée par les intérêts, ou les réflexes, de quelques-uns seulement de ses États membres. Non seulement les anciennes puissances coloniales conservaient des relations bilatérales fortes, voire monopolistiques, avec leur ancien "pré carré", mais elles dictaient également la forme et le contenu des liens que l'Union européenne devait entretenir avec ces pays.

1.1.2 ... la montée des "outsiders"...

Avec la définition des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) par l'ONU en 2000, et l'inscription systématique des problématiques liées au développement sur l'agenda des pays industrialisés, les autres États européens commencent à s'investir dans la définition d'une politique africaine de l'Union.

Depuis le sommet du G8 de Gênes en 2001, mais surtout ceux d'Evian en 2003 et Gleneagles en 2005, l'Afrique est représentée. La France, en 2003, puis le Royaume-Uni, en 2005, ont, lors de leurs présidences respectives du G8, convié des chefs d'État africains (les parrains du NEPAD⁽¹⁾) à leurs sommets.

La poursuite de cette jeune "tradition" par Angela Merkel, lors du sommet d'Heiligendamm en 2007, l'insistance régulière de cette dernière sur les thématiques africaines, sa présence au sommet Afrique-France de Cannes en février 2007, puis son déplacement au siège de l'Union africaine à Addis-Abeba en octobre 2007, témoignent de la volonté nouvelle de l'Allemagne "d'investir" le terrain africain.

(1) Le Nouveau partenariat économique pour le développement de l'Afrique (NEPAD), lancé en 2001, est une vision stratégique pour la renaissance de l'Afrique.

Aux côtés de la France et du Royaume-Uni, qui continuent de marquer leur intérêt pour l'Afrique, l'Allemagne n'hésite plus à promouvoir, désormais, l'intérêt commun qu'elle reconnaît à développer le continent. Conjointement avec la France, l'Allemagne a pris le contrôle de l'EUFOR en République démocratique du Congo. Un officier allemand, le général Viereck, en a dirigé les troupes. Pour l'Allemagne, il s'agit pour beaucoup d'asseoir son statut de puissance européenne, mais également mondiale. L'attrait que représente aussi l'Afrique pour d'autres États membres relève de cette même volonté de s'inscrire dans la marche du monde.

1.1.3 ... et l'intérêt nouveau du "dernier cercle"

La pression des opinions publiques, plus averties et sensibles aux questions du développement, de la gouvernance ou des crises humanitaires, a conduit des États européens, auparavant relativement indifférents au sort d'un continent longtemps considéré comme le pré carré des pays fondateurs, à reconsidérer leur position.

C'est le cas, par exemple, de l'Espagne ou des pays scandinaves. Ces derniers sont particulièrement sensibles aux questions liées à la gouvernance et au respect des droits de l'Homme. Éloignés et, pour beaucoup ignorants des préoccupations africaines au moment de leur entrée dans l'Union européenne, ils n'hésitent dorénavant plus à s'exprimer, voire à bloquer, certains projets s'ils jugent que les valeurs européennes ne sont pas respectées. En contrepartie, ils ont développé de larges pro-

grammes d'aide en Afrique. Les pays scandinaves sont, en effet, les bailleurs de fonds les plus généreux et tirent vers le haut une Union européenne qui tarde, par ailleurs, à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Avec 48 milliards d'euro, soit 0,42 % du PIB de l'Union européenne, les Etats membres (alors 25) ont dépassé, en 2006, l'engagement conforme aux OMD d'accorder 0,39 % de leur PIB à l'aide au développement. Cependant, des efforts conséquents seront nécessaires pour atteindre l'objectif de 0,7 % d'ici 2015, dès lors que s'annonce désormais, à horizon 2012, l'effacement progressif de l'effet des annulations de dettes, dont le poids a représenté jusqu'au quart du total de l'aide en 2006.

Par ailleurs, le niveau d'effort est très inégal parmi les Etats membres de l'Union européenne. La part du PIB que chacun consacre à l'aide publique au développement varie beaucoup. Les pays scandinaves sont, de loin, les plus généreux en termes relatifs même si la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne demeurent en tête en valeur absolue. De 2004 à 2006, l'aide (exprimée en dollars) autrichienne a presque triplé ; les aides slovaque et lituanienne ont quasiment doublé. Dans le même temps, l'aide irlandaise augmente de 64,2 %, l'aide britannique de 59,9 %, l'aide espagnole de 55,9 %, l'aide italienne de 49 %, l'aide suédoise de 45 %, l'aide tchèque de 43 %, l'aide allemande de 37,4 % et l'aide néerlandaise de 29,7 %.

Si l'impact financier de leur investissement demeure limité, cette implication récente des

**Montant de l'APD versée par
les États membres de l'Union européenne (2004-2006)**

Etats membres	APD (en % du PIB)*		APD (en millions de \$)*	
	2004	2006	2004	2006
Suède	0,78	1,03	2 722	3 967
Luxembourg	0,83	0,89	236	291
Pays-Bas	0,73	0,81	4 204	5452
Danemark	0,85	0,8	2 037	2234
Irlande	0,39	0,53	607	997
Royaume-Uni	0,36	0,52	7 883	12 607
Belgique	0,41	0,5	1 463	1 968
Autriche	0,23	0,48	678	1513
France	0,41	0,47	8 473	10 448
Finlande	0,35	0,39	655	826
Allemagne	0,28	0,36	7 534	10 351
Espagne	0,24	0,32	2 437	3801
Portugal	0,63	0,21	1 031	391
Italie	0,15	0,20	2 462	3672
Grèce	0,22	0,16	465	384
Malte	0,18	n.c.	10	n.c.
République tchèque	0,11	0,12	108	155
Slovénie	0,10	n.c.	31	n.c.
Slovaquie	0,07	0,10	28	55
Lettonie	0,06	0,06	8	11
Hongrie	0,06	n.c.	55	n.c.
Pologne	0,05	n.c.	118	n.c.
Estonie	0,05	n.c.	5	n.c.
Lituanie	0,04	0,08	9	18
Chypre	0,04	n.c.	5	n.c.

Sources : Chiffres 2004 : EU Donor Atlas ; Chiffres 2006 : OCDE.

nouveaux Etats membres, qui traduit la volonté de partager des problématiques voisines et de développer une véritable diplomatie d'influence, doit être soulignée. Ainsi, la présidence slovène (janvier-juin 2008) s'investit dans le problème du Darfour, y retrouvant peut-être des connivences de "régions périphériques"...



D'une histoire partagée à un avenir commun

1.2 L'Afrique "Nouvelle Frontière"

En s'éloignant progressivement d'une relation marquée en priorité par l'Histoire, la conception européenne du continent africain prend davantage la mesure de l'enjeu du voisinage géographique dans un monde désormais "globalisé". Car le continent africain est celui qui cumule le plus de facteurs de proximité avec le continent européen : la géographie, l'histoire, le commerce, les langues, le mélange des peuples et des cultures. Ni le continent asiatique, ni l'Amérique latine ne peuvent se prévaloir d'une conjugaison aussi complète, même si ces différents facteurs y existent, à des degrés divers.

1.2.1 La conjonction des risques

Or, dans le même temps, le continent concentre sur son territoire l'ensemble des principaux enjeux et des risques majeurs du monde contemporain.

Pression migratoire d'abord, brusquement révélée aux opinions publiques européennes par les images inacceptables des grappes humaines accrochées aux grilles de Ceuta et de Melilla, ou pris au piège des grands filets thoniers au large des côtes libyennes. Actuellement, les deux tiers de la population du continent africain ont moins de 25 ans. Leurs perspectives d'emploi et de niveau de vie demeurent faibles à court terme, à peu près inexistantes dans l'immédiat. Trente-deux pays du continent, soit près des deux tiers, figurent parmi les cin-

quante pays du monde dont la croissance démographique sera supérieure à 2 % d'ici 2010 ; dix-huit villes africaines se situant désormais parmi les trente villes du monde dont la population augmentera le plus vite d'ici là. La population du continent africain est presque deux fois plus importante que celle de l'Union européenne (environ 900 millions contre environ 500). Le revenu moyen par habitant est dix fois plus faible (2 540 dollars contre 29 450).

Risque sanitaire ensuite, avec la proportion la plus élevée au monde de maladies transmissibles : sida certes, mais aussi tuberculose, rougeole, méningites, maladies respiratoires, et l'apparition nouvelle d'épidémies émergentes : SRAS, grippe aviaire.

Enjeu environnemental aussi, traduit, à la fois, par l'avancée des zones désertiques, par le risque qui pèse de nos jours sur les forêts du bassin du Congo, poumon forestier de la planète, l'assèchement progressif des grands fleuves - et cela alors que l'Afrique n'utilise encore qu'à peine 5 % de son potentiel hydraulique- et par l'extension des menaces phytosanitaires dans un continent à prédominance agricole.

Menace terroriste enfin. Bien avant le 11 septembre 2001, c'est sur le sol africain que se sont produits les premiers attentats terroristes : le DC10 d'UTA au-dessus du Ténéré dès 1989, Dar es Salaam et Nairobi en 1998. Sur un continent qui conjugue, à la fois, les facteurs comme les instruments de la menace terroriste et un niveau limité de contrôle et de sécurité, le risque est réel d'une nouvelle atteinte à des intérêts ou à des symboles occidentaux.

Toutefois, si les risques sont élevés, le potentiel est considérable.

1.2.2 Un potentiel conséquent

Il s'agit d'abord des ressources naturelles. Alors que la hausse sensible du cours des matières premières, en particulier énergétiques et minières, paraît s'inscrire dans la durée, (cours du cuivre sextuplé depuis 2000, triplement des cours du zinc, du plomb et du nickel, doublement des cours du caoutchouc, du pétrole et de l'or, quasi-doublement pour le sucre et le cacao), le sol africain recèle un potentiel encore largement inexploité en raison de l'insuffisance des capacités d'exploitation et de commercialisation, et des crises qui ont secoué, et secouent encore, certains grands producteurs. De ce point de vue, la fin de la guerre en Angola, en République démocratique du Congo, voire au Sud-Soudan, ouvre des perspectives considérables et attire, d'ailleurs, de nombreux "nouveaux amis".

Au-delà, la très forte croissance démographique qui marque l'ensemble des pays du continent, si elle présente un réel risque économique et social à court terme, et en premier lieu pour les pays concernés, est aussi une promesse de marchés conséquents, en termes de consommation comme d'infrastructures.

Depuis 2000, la croissance moyenne du continent africain a atteint plus du triple de la croissance moyenne du continent européen : 4,8 % en moyenne pour l'Afrique, contre 1,4 % pour la zone euro. Parmi les cinquante pays du monde dont la croissance a été la plus forte, en pourcentage du moins, depuis dix ans, on compte dix-

neuf pays africains. La Guinée équatoriale est en tête du classement mondial avec +22 %, le Liberia troisième avec +14 %. Parmi les quinze pays marqués par la plus forte croissance du secteur des services se trouvent cinq états africains : la Guinée Équatoriale, le Burkina-Faso, la Mauritanie, le Rwanda et le Mozambique. Il y en a quatre parmi ceux dont la production industrielle a le plus augmenté : le Tchad, l'Angola, le Mozambique et la Tanzanie. Plus significativement, la croissance du revenu moyen africain, entamée depuis le milieu des années 90, s'accélère.

Ce potentiel considérable, en termes de ressources comme de marchés, n'a pas échappé à l'attention de tout le monde.

2 La fin d'un monopole

Après la chute du mur de Berlin et l'effondrement du monde bipolaire, l'enjeu géopolitique africain semble momentanément s'effacer. L'onde de choc des attentats du 11 septembre 2001 replace rapidement le continent africain sur la carte stratégique et sur l'agenda des grandes puissances occidentales. Afin de réduire leur dépendance vis-à-vis du pétrole des pays du Golfe ou d'Asie centrale, de restreindre les zones grises où le développement de la menace terroriste peut trouver un terrain de prédilection, ou de conserver leur rang dans le contexte né de la mondialisation, chacun mesure l'intérêt d'un rapprochement avec le continent le moins développé de la planète. C'est à cette aune que s'explique la mise en place par les Etats-Unis, en 2007, d'un commandement intégré dédié à l'ensemble du continent africain (Africom).

De fait, si l'aide publique au développement des donateurs traditionnels a globalement diminué, si les pays du G8 peinent à tenir leurs engagements, le continent africain voit désormais se multiplier les partenaires. Les investissements directs étrangers (IDE) ont triplé depuis 2002 et se sont diversifiés sur les plans sectoriel et géographique, au-delà de l'Afrique du Nord, de l'Afrique du Sud et des grands pays producteurs de pétrole.

A partir de 2004, la Chine dévoile un positionnement "agressif" vis-à-vis du continent africain. A la même période, le Brésil et l'Inde concrétisent leur alliance avec l'Afrique du Sud par l'initiative IBAS (Inde, Brésil, Afrique du Sud). Les investissements des pays du Golfe se multiplient également.

Dans ce contexte, l'Union européenne ne peut se permettre de passer au second rang des "partenaires privilégiés".

2.1 Les partenaires émergents

"La Chine a eu un impact considérable sur la croissance économique de l'Afrique qui se situe dans les 6 % en moyenne depuis quelques années. "L'effet Chine" compte pour deux points de ce pourcentage, directement grâce à ses activités de coopération économique, ou indirectement grâce à l'envolée des prix de matières premières et produits agricoles ou halieutiques dont la Chine est devenu le premier acheteur mondial. Il me paraît primordial que la concurrence qui existe parfois entre nous ne soit pas une concurrence qui se fasse au détriment des pays et des citoyens des Etats africains, mais bien au contraire, qu'elle soit profitable à tout le monde, aux Africains en premier lieu, mais aussi j'ose le dire, à chacun de nous. C'est le sens de l'approche "gagnant-gagnant"⁽²⁾". Louis Michel, commissaire européen en charge du Développement et de l'Aide humanitaire, en s'exprimant ainsi, résumait l'évolution des relations internationales à laquelle l'Union européenne doit s'adapter.

(2) Louis Michel, lors de la conférence "UE-Chine-Afrique" organisée par la Commission européenne le 28 juin 2007 à Bruxelles

2

La fin d'un monopole

2.1.1 Le poids de la Chine

Présente en Afrique depuis plusieurs décennies, bien avant les colonisateurs européens, la Chine n'a pas attendu le début du XXI^e siècle pour construire ici des palais nationaux, là des stades ou des routes. Mais, depuis quelques années pourtant, elle a considérablement diversifié ses modes d'intervention et, surtout, officialisé sa stratégie en soulignant, notamment, sa volonté de respecter la souveraineté, politique plus qu'économique, des États partenaires. Quelque 700 entreprises chinoises opèrent dorénavant sur le continent.

La Chine s'est engagée à accroître son aide vers l'Afrique d'ici 2009 à un milliard de dollars, à créer un fonds de développement dédié doté de cinq milliards de dollars, à accorder aux pays africains trois milliards de dollars de prêts préférentiels et deux milliards de crédits acheteurs, à annuler toutes les dettes provenant des prêts gouvernementaux sans intérêt, parvenus à maturité à la fin de l'année 2005, pour les 31 pays très endettés et moins avancés (montant estimé à 1,4 milliard de dollars environ), à ouvrir les marchés chinois aux exportations des pays africains les moins avancés en portant de 190 à 440 le nombre de produits entrant en franchise de droits et, enfin, à porter à 4 000 le nombre de bourses annuelles accordées à des étudiants africains⁽³⁾.

Les apports d'investissements directs étrangers de la Chine ont progressé pour atteindre désormais 1,18 milliard de dollars mi-2006. Entre 2000 et 2005, alors que la part des exportations en provenance d'Afrique subsaharienne vers l'Union européenne diminuait de moitié, passant

de 50 % à 27 %, les exportations vers la Chine augmentaient de 48 % par an⁽⁴⁾.

Si l'Union européenne demeure le premier partenaire commercial de l'Afrique subsaharienne, la Chine en est désormais le troisième. Mais surtout, l'approche de la Chine est fondamentalement différente. La non-conditionnalité de l'aide, consubstantielle de la diplomatie chinoise, handicape la diplomatie européenne qui continue de faire de la gouvernance l'un de ses chevaux de bataille. S'ils sont conscients des difficultés que feraient peser une trop grande dépendance vis-à-vis de la Chine (ré-endettement, écrasement de l'embryon d'un secteur industriel, etc.), les états africains, et leurs opinions publiques, sont sensibles à cette reconnaissance nouvelle de leur souveraineté politique. La puissance asiatique leur permet, enfin, de s'émanciper définitivement des anciens colonisateurs.

Evoquant l'aide européenne et chinoise, l'ancien ministre français à la Coopération, Charles Josselin, met en garde : "Autant l'une se fonde sur des critères de prévisibilité, de conditionnalité et de pluriannualité, autant l'autre se symbolise par son caractère réactif, inconditionné et immédiat. (...) Les premiers effets de la réforme de la politique d'aide européenne pourraient se heurter à une évolution de fond : celle de la montée en puissance de la Chine comme acteur de la coopération avec l'Afrique"⁽⁵⁾.

2.1.2 Brésil, Inde, Moyen-Orient, États-Unis : des "concurrents" à ne pas négliger

La Chine n'est pas l'unique puissance à s'intéresser au continent africain. L'Inde, le Brésil, le Venezuela,

(4) Harry G. Broadman, *La Route de la soie en Afrique : Nouvel horizon économique pour la Chine et l'Inde*, Banque mondiale, 2006.

(5) Rapport d'information du Sénat fait au nom de la délégation pour l'Union européenne sur le Fonds européen de développement (E 3326 et E 3354), 31 janvier 2007.

(3) <http://www.un.org/french/ecosocdev/geninfo/afrec/vol20no4/204-relations-chine-afrique.html>

2

La fin d'un monopole

les pays du Golfe, l'Iran, déjà du temps de Khomeiny, développent des stratégies politiques et commerciales à destination du continent.

Le président brésilien, Luis Inacio Lula Da Silva, détient le record du nombre de tournées africaines. Depuis son arrivée au pouvoir en 2003, il s'est rendu sept fois sur le continent et s'étend à chaque fois longuement sur le rapprochement entre pays du sud, en même temps qu'il propose des programmes de coopération, notamment dans le domaine pharmaceutique et médical. Il renforce, en particulier, sa relation avec l'Angola pétrolier.

Lors du deuxième sommet IBSA le 17 octobre 2007 à Pretoria, les dirigeants de ces trois grands pays, qui pèsent, à eux seuls, 1,3 milliard d'habitants et deux trillions de dollars, Manmohan Singh, Lula et Thabo Mbeki, n'ont pas seulement signé sept accords de coopération. Ils ont aussi harmonisé leurs positions dans les négociations du cycle de Doha. "Il ne sert pas à grand-chose d'être invités seulement pour le dessert au banquet des puissants", a déclaré, à cette occasion, le président brésilien, ajoutant "Notre alliance doit être renforcée afin que nos voix aient une réelle influence sur les questions mondiales importantes".

La participation nouvelle d'autres leaders mondiaux, et non des moindres, aux sommets de l'Union africaine (UA) illustre cette complicité nouvelle. Le Vénézuélien Hugo Chavez et l'Iranien Mahmoud Ahmadinejad, accompagnés de fortes délégations, ont ainsi été invités au sommet de Banjul en juillet 2006. Ils y ont reçu un accueil extrêmement favorable, quelques semaines

avant l'ouverture à Cuba, le 11 septembre suivant, du Sommet des non-alignés, à la veille de l'Assemblée générale des Nations Unies.

Du côté des pays du Golfe, l'Arabie saoudite, le Koweït ou les Emirats arabes unis ne sont pas avares d'investissements sur le continent africain. En mettant 500 millions de dollars d'investissements sur la table, la société Dubaï Ports World a ravi, en 2007, la concession du port à conte-neurs de Dakar (9^e du continent en termes de volume), à la société française Bolloré, implantée au Sénégal depuis 80 ans et qui gérait l'activité du port depuis 20 ans, notamment avec la société danoise Maersk. En Afrique du Sud, dans la perspective de la Coupe du monde de football en 2010, Dubaï Ports World a emporté également le contrat de développement du Victoria & Albert Waterfront au Cap (22 millions de visiteurs par an) et a prévu d'y engager un milliard de dollars d'investissements.

Les Etats-Unis, qui avaient semblé pendant un temps se désengager du continent africain, le réinvestissent massivement, dans le souci, à la fois, de diversifier leurs approvisionnements énergétiques et de sécuriser leur acheminement, de contrer la menace terroriste, d'élargir le terrain du combat pour les valeurs de la chrétienté et de la démocratie et, enfin, de rééquilibrer "l'entrisme" chinois qui les inquiète.

En octobre 2007, ils ont mis en place un commandement militaire unifié pour l'ensemble du continent africain, hormis l'Égypte (United States Africa Command – Africom). Dès décembre 2006, ils ont été les premiers partenaires occidentaux de l'Union africaine (UA) à nommer un

2

La fin d'un monopole

ambassadeur permanent à Addis-Abeba, accrédité spécifiquement auprès de l'UA (un autre ambassadeur est accrédité auprès de l'Éthiopie et gère les dossiers des pays de la région), et à choisir comme premier titulaire de ce poste, Cindy Courville, précédemment conseillère du président américain George W. Bush pour les questions africaines au National Security Council (NSC) et proche de Condoleezza Rice. La plupart des États membres de l'Union européenne possède une représentation à Addis-Abeba, mais il n'existe aucun représentant spécifiquement dédié à l'Union européenne.

Enfin, de nouveaux acteurs non-étatiques apparaissent. Les grandes fondations, souvent avec des moyens sensiblement supérieurs à ceux des enveloppes proposées au titre d'une aide publique bilatérale, s'engagent désormais fortement sur le continent.

Dans ce contexte très remanié, les pays européens qui, pour certains, ont longtemps été considérés par les États africains comme des partenaires de choix, voient leur statut évoluer.

La difficulté d'organiser la deuxième édition du sommet UE-Afrique (la première a eu lieu au Caire en 2000) est devenue, au cours des dernières années, le symbole d'une incompréhension grandissante entre les deux continents, alors même que les autres partenaires majeurs tenaient, eux, parfois pour la première fois, leur grand-messe africaine : premier sommet Chine-Afrique à Pékin (novembre 2006), premier sommet Afrique-Amérique latine à Abuja (novembre 2006), 2^e sommet IBSA à Pretoria (octobre 2007), Conférence internationale sur le développement

de l'Afrique (TICAD, lancée en 1993) prévue à Tokyo en mai 2008.

C'est principalement en raison de la brouille entre le Zimbabwe et le Royaume-Uni, ainsi que des sanctions européennes qui pèsent depuis 2002 sur une centaine de dirigeants zimbabwéens, que l'Union européenne s'est placée d'une certaine façon aux abonnés absents. Si les critiques européennes formulées à l'encontre du régime de Mugabe sont fondées, cette querelle liée à l'héritage du passé a contribué à empêcher l'Union européenne et l'Afrique de définir conjointement un avenir partagé.

L'Union africaine a, en effet, clairement indiqué qu'elle demeurerait solidaire du Zimbabwe, qui en est membre, et excluait de participer à une réunion à laquelle le chef de l'État du Zimbabwe ne serait pas convié. Ayant choisi comme interlocuteur l'Union africaine, l'Union européenne ne pouvait faire l'économie de sa présence si elle voulait maintenir la cohérence de ce nouveau partenariat. "Nous n'avons pas ce droit d'imposition coercitive, de dire à nos amis africains : vous pouvez inviter tout le monde sauf celui-là" a déclaré Louis Michel, le 24 octobre 2007 devant le Parlement européen à Strasbourg.

2.2 De l'aide aux plus pauvres à l'appui à une croissance équitable et durable

L'Union européenne a entrepris une large réforme de son aide au développement et de ses liens commerciaux avec l'Afrique.

2

La fin d'un monopole

2.2.1 La réforme des instruments de l'aide communautaire

Forte de 27 Etats membres et d'un budget communautaire, l'Union européenne est le premier donateur au monde d'aide publique. En 2004, elle distribuait plus de la moitié (52 %) de l'aide mondiale totale (aide bilatérale et multilatérale combinées), soit 43,3 milliards de dollars, contre 19,7 milliards pour les États-Unis et 8,9 milliards pour le Japon⁽⁶⁾. Elle met aussi en œuvre l'aide la plus diversifiée. Tandis que la Colombie, l'Irak et la Jordanie reçoivent plus de 50 % de leur aide de la part des États-Unis, 55 pays en Afrique, en Amérique latine et au Moyen-Orient dépendent pour plus de 50 % sur l'aide européenne. Enfin, elle affecte la majorité de son aide publique au développement (APD) à l'Afrique subsaharienne (51 %, contre 28 % de l'aide américaine). En moins de quinze ans, l'Union européenne est ainsi devenue un acteur majeur de l'aide apportée au continent africain.

Pourtant, cette réelle implication, comme la volonté politique réitérée de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, n'ont pas renforcé son influence dans le monde. La valeur ajoutée de l'aide est peu ressentie dans les pays donateurs et son efficacité vis-à-vis des bénéficiaires suscite des interrogations.

Les problèmes liés à la corruption ou au caractère encore très limité des capacités d'absorption dans les États destinataires nécessitent du temps pour être corrigés. Des difficultés structurelles liées directement au fonctionnement même de l'Union européenne,

soudain gestionnaire de montants considérables, sans adaptation parallèle des moyens humains et institutionnels pour les gérer, ont entravé l'efficacité de ces processus.

Faute d'une stratégie politique coordonnée, les Etats membres de l'Union européenne continuent à se faire concurrence sur le terrain. Les délais entre le vote des budgets, la mise en œuvre des programmes et leur application réelle sont encore très longs. Les mécanismes de contrôle, la multiplication des instruments de l'aide, la difficulté pour Bruxelles de prendre en compte les contraintes sur le terrain ont fait de la coopération européenne une usine à gaz désincarnée.

Depuis 2000, une réforme profonde de la gestion de l'aide extérieure a été lancée. Une meilleure coordination des programmes, devenus pluriannuels et stratégiques, la prise en considération des besoins socio-économiques des partenaires et la prise en compte de leurs performances politiques (amélioration de la gouvernance, réformes institutionnelles) sont devenues les nouveaux marqueurs de la politique européenne de développement. Dans certains pays, comme en Tanzanie, en Ouganda et en Zambie, la stratégie d'assistance conjointe des donateurs fonctionne. L'évaluation régulière des programmes avec les pays bénéficiaires, et surtout la possibilité de les réévaluer en fonction de leurs résultats, signent également la fin des exceptions qui amenaient parfois l'Union européenne à distribuer l'aide sans pouvoir en contrôler l'utilisation et indépendamment des progrès réalisés par les pays en termes de progrès démocratique ou économique.

⁽⁶⁾ *EU Donor Atlas 2006, vol. I., Commission européenne et OCDE, février 2006.*

2

La fin d'un monopole

Le Fonds européen pour le développement (FED), principal instrument de l'aide programmée, a été rationalisé⁽⁷⁾. Il lui était reproché la lenteur de ses décaissements, la complexité de sa gestion et l'inefficacité des actions sur le terrain. Là où il était auparavant subdivisé en plusieurs instruments, qui fonctionnaient chacun de manière différente, il est dorénavant mis en œuvre par deux instruments seulement : l'enveloppe pour le développement à long terme gérée par la Commission et la Facilité d'investissement, gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI).

9^e et 10^e Fonds européen de développement (millions d'euro)

	9 ^e FED(2002-2007)	10 ^e FED (2008-2013)
Enveloppe globale	13 800	22 682
Pays ACP	13 500	21 966
Dont		
Enveloppes pays	9 836	17 766
Coopération intra-ACP	1 300	2 700
Facilité d'investissement	2 200	1 500
PTOM	175	286
Fonds de fonctionnement	125	430

Source : Commission européenne

Une part croissante du budget est affectée aux programmes régionaux, soulignant ainsi l'importance de l'intégration économique régionale, considérée par l'Union européenne comme un cadre essentiel pour les développements national et local.

Enfin, le 10^e FED prévoit d'augmenter l'aide budgétaire (50% contre 30 % dans le 9^e FED), considérée comme étant plus efficace, notamment dans la conditionnalité, que l'aide-projet privilégiée jusqu'à maintenant⁽⁸⁾.

Prévision des engagements et des décaissements pour 10^e le FED (en millions d'euro)

	2008	2009	2010	2011
Engagements	3 487	4 200	4 200	4 200
Décaissements	3 630	3 560	3 660	3 810

Source : Commission européenne

En complément, la mise en place de structures dédiées, Facilité pour l'eau (500 millions d'euro), Facilité pour la paix (300 millions d'euro) notamment, permettra un déploiement des crédits plus rapide et ajusté sur des priorités thématiques.

Les engagements se sont accrus (de 1,9 à 3,4 milliards d'euro entre 2001 et 2006) et les décaissements accélérés (de 1,8 à 2,8 milliards d'euro sur la même période). La durée moyenne d'exécution d'un projet a été ramenée de cinq à trois ans et demi.

Depuis 2000, des "Documents de stratégie par pays" (DSP) sur 5 ans ont été élaborés et visent à mettre en cohérence l'aide extérieure avec les autres instruments de coopération bilatérale (commerciale et politique) de l'Union européenne.

Cette nouvelle programmation stratégique a permis à la Commission chargée du développement et de l'aide humanitaire, ainsi qu'à ses directions générales (DG Dev et Echo), de se structurer, et de conforter leur position au sein de l'architecture institutionnelle. Les DSP sont désormais élaborés en liaison avec les DG Commerce, Affaires économiques et finan-

⁽⁸⁾ On distingue l'aide budgétaire, qui verse directement les fonds dans les comptes du Trésor du pays bénéficiaire en appui de sa propre politique, et l'aide projet, qui permet au bailleur de suivre chaque étape du projet, voire d'effectuer lui-même les commandes. Avantagée pour le pays bénéficiaire, l'aide budgétaire n'est accordée que si l'environnement politique et économique est stable et fiable. Une prime à la gouvernance, donc.

⁽⁷⁾ Voir Roland Sourd, "L'Union européenne et l'Afrique, quel partenariat ?", *Occasional paper*, n°58, Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, mai 2005.

2

La fin d'un monopole

cières, Élargissement et Europol. L'aide au développement n'est plus considérée comme un "bonus" de l'Union européenne, mais comme un instrument privilégié, partie d'un ensemble cohérent répondant aux objectifs de l'Union, définis, à la fois, en termes économiques (amélioration des relations commerciales) et de sécurité (garantir la stabilité du continent africain et, partant, la sécurité de l'Union européenne et de ses États membres).

La prévention des conflits et la promotion des valeurs démocratiques occupent une part croissante. L'Afrique reçoit plus de 40 % des montants dévolus à ECHO (240 millions d'euro) et l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH) représente un chapitre entier du budget communautaire. À l'aide ponctuelle aux pays en crise ou en sortie de crise, l'Union européenne a désormais ajouté une stratégie d'appui à long terme au développement institutionnel des pays africains, en soutenant leurs sociétés civiles et l'établissement de contre-pouvoirs. Près de 2,7 milliards d'euro du FED sont consacrés à la gouvernance.

2.2.2 Priorité au commerce : les accords de partenariat économique ?

Les accords de Lomé (1975), puis ceux de Cotonou (2000), régissaient jusqu'à présent les relations commerciales de l'Union européenne avec les 78 pays "ACP" (Afrique-Caraïbes-Pacifique), avec une priorité pour le développement de l'Afrique et, en particulier, son intégration dans l'économie mondiale. Les accords avaient fixé des tarifs préférentiels à l'entrée des produits africains dans l'Union européenne,

mais l'objectif d'améliorer les relations commerciales entre les deux continents s'est soldé par un échec. En effet, la part des pays ACP dans les importations de l'Union européenne a diminué de moitié, passant de 6,7 % lors du premier accord de Lomé au milieu des années 1970 à 3 % en 2002.

Avant la création de l'OMC et l'entrée en vigueur des règles mondiales du commerce, l'Union européenne s'était ainsi réservé des relations "privilégiées" avec ses anciennes colonies. Mais une première condamnation sur la banane en provenance des pays ACP (sur la plainte de l'Argentine qui ne bénéficiait pas des mêmes tarifs à l'entrée sur le territoire européen) a jeté le trouble.

Depuis le début du cycle de Doha, ces régimes spéciaux, qui garantissaient un accès privilégié de certains produits venant des pays en développement au marché européen, violent les règles du commerce international. L'OMC a accordé une dérogation à l'Union européenne jusqu'au 31 décembre 2007, date à laquelle elle devra appliquer la réciprocité des préférences commerciales sur les marchandises.

Les préférences commerciales de l'accord de Cotonou seront remplacées, à compter du mois de janvier 2008, par de nouveaux Accords de partenariat économique (APE), négociés avec les six régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Afrique de l'Ouest, Afrique centrale, Afrique de l'Est, Afrique australe, Caraïbes, Pacifique). Au lieu d'offrir des préférences tarifaires, ils visent à mettre en place des marchés régionaux et internationaux plus efficaces pour les pays ACP, et à poursuivre la diversification de leurs économies.

2

La fin d'un monopole

Sans doute accompagnées d'une insuffisante pédagogie, notamment au plus haut niveau des États concernés, les négociations sur les APE se sont faites sur la base de nombreux malentendus et dans la douleur, opposant l'Union européenne et certains de ses partenaires qui l'accusent de vouloir leur imposer des règles qui, craignent-ils, les enfonceront plus encore dans la pauvreté.

Personne ne remet en cause la nécessité de faire évoluer les accords de Cotonou, l'Union européenne arguant principalement que les économies des pays en développement non-ACP se développent plus rapidement que celles des ACP, car elles attirent davantage d'investissements étrangers. Mais, en voulant faire des APE des accords globaux et y inclure les "thèmes de Singapour" - investissements, concurrence, transparence et facilitation des échanges⁽⁹⁾ -, l'Union européenne a, sans doute, poussé trop loin son ambition. Les Africains les moins développés, et ne disposant d'aucune ressource naturelle propre, demeurent farouchement hostiles à la notion de libre-échange. Introduits dans les négociations à l'OMC depuis 1996, les thèmes de Singapour, éternelle pomme de discorde entre pays du Nord et du Sud, en ont alors été écartés, après le lobbying des pays en développement, au premier rang desquels les Africains. Ce n'était pas pour les voir réintroduits dans les APE avec l'Union européenne.

Les Africains craignent également que la réciprocité sur les réductions tarifaires ne laisse entrer sur leurs marchés des produits européens beaucoup plus compétitifs que les leurs, et ne les coupent de recettes fiscales importantes. La très grande disparité des économies des ACP rend éga-

lement de vastes accords régionaux parfois difficilement négociables.

Malgré la fourniture de garanties protectrices (assurance d'un long échelonnement de la réciprocité, soutien aux réformes fiscales, maintien d'exceptions sur le sucre et le riz notamment, enveloppe de 2 milliards d'euro par an pour l'aide au commerce), l'Union européenne n'est pas parvenue à signer les APE globaux fin 2007 avec les six régions concernées.

Quelle que soit l'issue des futures négociations, celles des cinq dernières années s'étant terminées à couteaux tirés, l'avenir dira si la nouvelle politique commerciale de l'Union européenne vis-à-vis de ses partenaires africains leur permettra de développer leurs économies, et si la marche forcée vers un système de libre-échange abouti permettra au continent africain d'entrer véritablement dans le commerce mondial. Il est probable qu'ils élargiront la fracture entre ceux dont le tissu économique est déjà solide (tous les gouvernements ne sont d'ailleurs pas opposés aux APE, comme la Côte d'Ivoire par exemple), et ceux qui ne disposent d'aucune ressource naturelle, ni d'aucune infrastructure de développement.

Il reste que l'esprit des APE correspond à la volonté affichée de l'Union européenne de considérer les pays africains comme des partenaires égaux. La page de l'assistance est tournée.

2.2.2 L'exemple sud-africain

Avec l'Afrique du Sud, "fil à plomb" du continent, et premier partenaire commercial de l'Union européenne en Afrique subsaharienne, le régime

⁽⁹⁾ Ainsi dénommés car ils ont été introduits dans les négociations de l'OMC par la Conférence de Singapour en 1996.

2

La fin d'un monopole

des exceptions n'est plus de mise. Premier partenaire commercial de l'Afrique du Sud (40% de ses échanges), l'Union européenne est aussi son premier bailleur d'aide au développement. Mais le dialogue politique a déjà beaucoup évolué, passant de celui entre bailleur et récipiendaire à un échange entre partenaires égaux.

L'Afrique du Sud, pays à revenu intermédiaire (PRI), est le seul pays du continent à bénéficier déjà d'un Accord de commerce, de développement et de coopération (ACDC) signé avec l'Union européenne en 1999 à Pretoria et mis en œuvre partiellement depuis 2004. L'ACDC doit déboucher, en 2012, sur l'instauration d'une zone de libre-échange entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne. La progressive levée des tarifs douaniers (d'abord pour les produits sud-africains entrant en Europe, puis pour certaines exportations européennes vers l'Afrique du Sud) a contribué à l'augmentation des échanges. Entre 2003 et 2005, ces derniers ont progressé de 21 % (6,2 millions d'euro). Les exportations européennes vers l'Afrique du Sud ont grimpé de presque 10% chaque année depuis 2000. A terme, en 2012, il est prévu que 95 % des exportations sud-africaines vers l'Union européenne, et 86% des exportations européennes vers l'Afrique du Sud, soit totalement hors-taxes⁽¹⁰⁾.

En 2005, l'Union européenne et l'Afrique du Sud ont décidé d'approfondir leur coopération en initiant un "partenariat stratégique" qui reconnaît à l'Afrique du Sud son rôle de leader sur le continent et de partenaire de premier rang des relations internationales. Ce partenariat instaure un cadre spécifique qui rassemble l'Afrique du Sud, la Commission et les États membres de l'Union

européenne pour définir, conjointement, des objectifs et des secteurs de coopération⁽¹¹⁾.

Si l'Afrique du Sud est le premier pays à relever ce nouveau type de partenariat équitabile, l'Union européenne commence à envisager de l'étendre à l'ensemble du continent.

⁽¹⁰⁾ Voir relations bilatérales de l'UE avec l'Afrique du Sud : http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/southafrica/index_en.htm

⁽¹¹⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, "Vers un partenariat stratégique UE-Afrique du Sud". COM (2006) 347.

3 Vers une stratégie euro-africaine ?

Indépendance énergétique, sécurité, migrations : les enjeux auxquels l'Union européenne se trouve actuellement confrontée relèvent au premier chef du continent qui lui est le plus proche. Il devient donc urgent, au début du XXI^e siècle, d'élaborer un cadre stratégique intégré des relations entre les deux ensembles. Les considérations démographiques et géopolitiques ont amené l'Union européenne à prendre en compte, pour préserver sa propre sécurité et son propre niveau de vie, l'amélioration des conditions de vie des 900 millions de personnes qui vivent de l'autre côté du bassin méditerranéen.

3.1 Une logique d'intérêts partagés

“La stratégie de l'Europe à l'égard de l'Afrique a été longtemps caractérisée par une relation asymétrique donateur-bénéficiaire doublée d'une fausse bonne conscience idéologique, ainsi que d'une vision unilatérale de nos intérêts.

Cette vision archaïque, irréaliste, a été terriblement préjudiciable. Cette page doit être tournée au profit d'une nouvelle conception du partenariat, entre partenaires égaux en droits et en devoirs, qui s'appuie sur des paramètres tels que le développement durable, l'appropriation, la bonne gouvernance économique, fiscale et sociale, les transferts technologiques”(12).

Après la décennie “vide” de politique africaine des années 1990, où l'Afrique ne représentait plus rien pour les grandes puissances, plus même le terrain de conquête idéologique de la Guerre froide, les nouveaux enjeux mondiaux du XXI^e siècle (migrations, dépendance énergétique, sécurités sanitaire et alimentaire, menace terroriste) l'ont remise au premier plan des agendas politiques.

3.1.1 La question migratoire

Longtemps pourvoyeuse de main d'œuvre dans les années 1960 et 1970, en France et au Royaume-Uni notamment, l'Afrique est récemment devenue, pour la plupart des opinions publiques européennes, la terre nourricière de nombreux migrants clandestins. Le déséquilibre démographique, et l'incapacité des États africains à garantir à leurs ressortissants des perspectives économiques et sociales satisfaisantes, ont suscité une immigration africaine très médiatisée qui concerne, en priorité, les pays du bassin méditerranéen : l'Espagne et l'Italie sont devenus les pays qui accueillent le plus d'immigrants africains. Même si les migrations Nord-Sud restent très inférieures en volume aux migrations intra-africaines, elles représentent un phénomène

(12) Discours de Louis Michel lors de la Conférence “UE-Chine-Afrique” organisée par la Commission européenne, Bruxelles, le 28 juin 2007.

3

Vers une stratégie euro-africaine ?

que l'Union européenne ne peut plus ignorer et doivent désormais faire l'objet de stratégies élaborées, en fonction de la diversité des situations et, notamment, des besoins prévisibles en termes de main d'œuvre dans les 27 États membres. En 2004, 3,5% de la population européenne sont originaires d'un pays en développement, dont un peu moins d'un tiers seulement en Afrique⁽¹³⁾.

Plusieurs États membres de l'Union européenne ont engagé chacun de lourdes réformes concernant l'immigration. Ils commencent désormais à s'organiser au niveau communautaire. Prévu par le Traité d'Amsterdam, le passage de la politique des visas et de la politique d'asile au premier pilier est effectif depuis le mois de janvier 2005. La co-décision s'applique, par ailleurs, à la libre circulation des personnes et à l'immigration clandestine. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX) a été mise en place en 2004 afin de gérer, de manière intégrée, les frontières extérieures des États membres de l'Union européenne. Le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen du mois de décembre 2004, prévoit de compléter les mesures de lutte contre l'immigration illégale par un plan pour l'immigration légale et une meilleure intégration des migrants au sein de l'Union européenne.

C'est sur le sol africain, à Rabat en 2006, puis à Tripoli la même année, que se sont tenues les premières conférences ministérielles euro-africaines sur ce sujet. Pour la première fois, développement et migrations ont été évoqués conjointement avec les partenaires africains.

L'Union européenne parle désormais de "politique globale européenne sur les migrations"⁽¹⁴⁾. L'agence européenne Frontex a réalisé, en 2006, ses premières patrouilles dans la mer Méditerranée en collaboration avec les pays de transit migratoire.

Pourtant, au sein des opinions publiques africaines se développe le sentiment d'une "Europe forteresse", qui verrouille et trie les migrations, pour ne conserver que les "plus utiles"⁽¹⁵⁾. Pourtant, il est vrai que l'Union européenne attire l'immigration la moins qualifiée, contrairement aux États-Unis notamment, et souhaite inverser cette tendance.

Le lancement, en octobre 2007, de la "carte bleue", plus ou moins calquée sur la "green card" américaine, traduit cette évolution. La coopération avec les pays d'origine des migrations devrait se développer largement, tant pour agir sur le long terme (leur développement) que pour tenter de limiter l'immigration clandestine (amélioration des services d'État civil et de police) ou favoriser les échanges ponctuels de compétences (études dans l'Union européenne, possibilité d'y travailler ponctuellement et de revenir dans son pays d'origine). L'accusation des pays africains à l'encontre de l'Union européenne de vouloir "voler" les "cerveaux" est un réel enjeu que l'Union européenne devra régler.

3.1.2 La menace terroriste

En 2005, le premier prix Nobel africain de littérature, Wole Soyinka, soulignait que les débuts du terrorisme mondialisé et du changement de monde remontent, non pas au 11 septembre

⁽¹³⁾ *EU Donor Atlas 2006*, vol. I., Commission européenne et OCDE, février 2006.

⁽¹⁴⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *L'approche globale de la question des migrations un an après: vers une politique globale européenne en matière de migrations* [COM(2006) 735].

⁽¹⁵⁾ Voir la politique française "d'immigration choisie".

3

Vers une stratégie euro-africaine ?

2001, mais à l'attentat contre le DC10 d'UTA au-dessus du Ténéré en 1989⁽¹⁶⁾. Il rappelle aussi qu'à Dar es Salaam et à Nairobi ont eu lieu des attentats d'envergure en 1998 contre les intérêts américains. Le sol et les citoyens africains peuvent donc être considérés comme les premières victimes des attentats terroristes, d'autant plus qu'il faut compter parmi eux les milliers de victimes de la décennie noire en Algérie. Ou, à tout le moins, étant donné la pauvreté de certaines franges de la population, de faire le lit du terrorisme islamiste.

Les États-Unis affirment sans ambiguïté que l'Afrique comprend, pour eux, deux enjeux : le pétrole et le terrorisme. Africom est clairement déployé pour lutter contre le terrorisme dans la Corne de l'Afrique et la bande sahélienne, et conforter la sécurisation des zones pétrolifères.

L'Union européenne fait face aux mêmes enjeux, mais elle n'y a pas répondu de la même manière. Sans commandement intégré, sans politique étrangère commune définie, elle n'a pas engagé, à ce stade, de plan communautaire de lutte contre la menace terroriste en Afrique, au-delà des échanges de renseignements. Elle préfère s'investir dans la résolution des conflits intra-africains et a contribué à la mise en place du Centre africain d'études et de recherche sur le terrorisme (CAERT), installé en Algérie et dépendant du Conseil de Paix et sécurité de l'Union africaine (CPS).

3.1.3 L'enjeu énergétique

“Une des priorités pour parvenir à une véritable politique étrangère européenne dans le domaine

de l'énergie est d'établir un partenariat global Afrique-Europe en la matière. Les développements qui interviendront dans ce secteur en Europe au cours des deux prochaines décennies offrent de réelles perspectives aux deux continents”, a déclaré Andris Piebalgs, commissaire européen à l'Énergie⁽¹⁷⁾.

La première réunion UE-Afrique-Moyen-Orient sur l'énergie s'est tenue le 1^{er} novembre 2007 à Charm el Cheikh (Égypte). Un plan spécifique UE-Afrique dans le domaine de l'énergie devrait être signé à Lisbonne, les 8 et 9 décembre dans le cadre du sommet.

Dans le domaine de l'énergie, l'Union européenne a autant besoin de sécuriser son approvisionnement en pétrole et en gaz que l'Afrique a besoin de la coopération européenne pour résorber son déficit criant en électricité.

La production de pétrole en Afrique reste modeste, par rapport à celle du Moyen-Orient et de la Russie, mais c'est là que sa croissance est la plus forte. Les conditions d'accès aux gisements et l'exploration de réserves potentielles y sont plus faciles. Entre 2000 et 2006, la production de pétrole africain a grimpé de 7,8 millions de barils par jour à 9,9 millions. L'Afrique de l'Ouest, où l'extraction a débuté en Côte d'Ivoire et où des gisements ont été découverts au Ghana et en Mauritanie, devrait voir sa production augmenter très fortement dans les années à venir. L'Afrique est devenue la principale zone de production pour Total, tandis que les États-Unis prévoient de passer la part de l'Afrique dans leurs importations pétrolières de 15% actuellement à 25% d'ici 2015.

⁽¹⁶⁾ “A few months after the year of Lockerbie, in 1989 a UTA passenger flight – the UTA, like the PanAm airline which has also collapsed – this plane was brought down by an act of sabotage over the Republic of Niger. Distasteful though the conclusion may be to such mind-sets, September 11 2001 has proved to be only a culmination of the posted signs that had been boldly scrawled, over decades, in letters of blood.”, Wole Soyinka, *Climate of Fear*, Profile Books Ltd, janvier 2005.

⁽¹⁷⁾ Andris Piebalgs, en prélude à la conférence sur l'énergie UE-Afrique-Moyen Orient. Voir communiqué IP/07/1633 (Commission européenne).

3

Vers une stratégie euro-africaine ?

L'Union européenne, qui consomme environ 14 % des besoins énergétiques de la planète, considère dorénavant que l'énergie est appelée à devenir un pivot dans ses relations extérieures⁽¹⁸⁾. Pour diversifier l'origine de ses importations, provenant essentiellement de la Russie, elle a besoin de se rapprocher de l'Afrique.

3.1.4 Une gouvernance commune

L'appui apporté par l'Union européenne à la consolidation de la démocratie dans les États africains est, de loin, le plus important des pays industrialisés. Aide à la sortie de crise, soutien aux processus démocratiques, suivi des élections, soutien au développement de la société civile, etc. : les instruments sont nombreux et ont déjà été largement financés.

La pression exercée par l'Union européenne sur les pays africains pour ratifier le protocole de Kyoto, ou encore la Convention instituant la Cour pénale internationale, montre que l'Union européenne a également besoin des 53 pays africains pour asseoir son influence mondiale. Comme la France ou le Royaume-Uni bilatéralement ont pu le faire dans le passé pour s'assurer des votes en faveur de leurs projets à l'Assemblée générale des Nations Unies, et surtout au Conseil de sécurité, l'Union européenne tend à influencer sur ses partenaires africains pour imposer ses valeurs au plan mondial.

La question se pose de savoir jusqu'où elle peut le faire, et user, comme elle l'a fait jusqu'à maintenant, de la conditionnalité de l'aide. Les Africains, s'ils adhèrent, officiellement en tout cas, à ces prin-

cipes, considèrent de plus en plus la conditionnalité comme une atteinte à leur souveraineté, arguant, d'une part, qu'ils sont plus à même de définir leurs propres priorités de développement que les bailleurs de fond, et d'autre part, que les conditions posées relèvent parfois de l'ingérence. La décision par les États européens de mettre en place une stratégie conjointe avec l'Afrique participe de la prise de conscience que les projets et les politiques de développement doivent également être définis par les Africains eux-mêmes.

3.2 Deux organisations continentales partenaires

Du côté européen, la définition de la politique à mener avec l'Afrique se fait de plus en plus à Bruxelles et dans un dialogue permanent entre les États membres et la Commission. De façon encore limitée, il en est de même du côté africain.

3.2.1 L'Union africaine comme interlocuteur principal

L'Union africaine (UA), créée par les chefs d'État en 2002 sur les cendres de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), offre l'occasion historique d'inaugurer un partenariat inédit, d'organisation à organisation. Si elle en est encore au stade du démarrage et souffre d'un déficit évident de ressources financières (133 millions de dollars de budget en 2007, dont 36,7 millions de subventions extérieures⁽¹⁹⁾) et humaines, l'Union européenne y trouve un interlocuteur, si ce n'est unique, à tout le moins, réceptif.

⁽¹⁸⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : "Une politique de l'énergie pour l'Europe", COM(2007) 1.

⁽¹⁹⁾ Décisions et déclarations de l'Assemblée ordinaire de l'Union africaine, 29-30/10/2007, Addis-Abeba.

3

Vers une stratégie euro-africaine ?

On voit donc émerger une nouvelle sorte de dialogue, en réalité plusieurs formes de dialogue intercontinental : de Commission à Commission, ou à organisation régionale, du Parlement européen avec le Parlement panafricain⁽²⁰⁾, etc.

En 2005, lors d'une réunion conjointe avec la Commission de l'Union africaine, la Commission européenne a lancé une "Stratégie pour l'Afrique" approuvée par le Conseil européen au mois de décembre 2005 sous un intitulé modifié de façon significative : "L'Union européenne et l'Afrique : vers un partenariat stratégique". C'est la première étape vers une communautarisation de la politique africaine. Outre le déblocage de fonds pour aider l'Union africaine à développer ses institutions, des réunions régulières sont programmées. La première a eu lieu à Bruxelles, et la troisième, symbole fort, a fait se déplacer, pour la première fois, la Commission européenne à Addis Abeba, au siège de l'Union africaine. En octobre 2006, neuf Commissaires ont accompagné le président José-Manuel Barroso : Franco Frattini (justice, liberté et sécurité), Siim Kallas (administration), Louis Michel (développement et aide humanitaire), Peter Mandelson (commerce), Dalia Grybauskaitė (budget), Markos Kyprianou (santé), Laszlo Kovács (fiscalité), Vladimir Spidla (emploi et affaires sociales) et Andris Piebalgs (énergie).

A chaque sommet de l'Union africaine, les responsables européens font désormais le déplacement, au premier rang desquels le commissaire au Développement et à l'Aide humanitaire, Louis Michel. Le Président de la Commission européenne, José-Manuel Barroso, a assisté au dernier sommet à Accra en juillet 2007, avec le Premier

ministre du Portugal, José Socrates, dont le pays venait de prendre la présidence en exercice de l'Union européenne.

L'Union européenne soutient désormais plusieurs organismes spécifiques de l'Union africaine : le Centre d'études et de recherches sur le terrorisme (CAERT), le Conseil de paix et sécurité (CPS) grâce à la Facilité de soutien à la Paix pour l'Afrique (50 millions d'euro à court terme et 300 millions d'euro pour la période 2008-2010). Mais elle est surtout l'un des seuls partenaires à soutenir son développement institutionnel. Un programme de 55 millions d'euro en faveur du développement opérationnel et institutionnel de l'UA a été mis en œuvre en 2007, et un protocole d'accord signé visant à organiser l'échange de fonctionnaires et de stagiaires entre les deux institutions.

C'est grâce à ce partenaire privilégié, et par son intermédiaire, que l'Union européenne a élaboré la stratégie conjointe UE-Afrique.

3.2.2 La construction d'une "stratégie conjointe"

"L'Europe a un intérêt majeur à une Afrique apaisée, prospère et démocratique. Notre stratégie a pour objet d'aider l'Afrique à y parvenir⁽²¹⁾"

Le début du XXI^e siècle est l'occasion pour l'Union européenne de remettre à plat sa politique de coopération avec les pays en développement et l'Afrique en particulier. Lors du premier sommet UE-Afrique, qui s'est tenu au Caire en 2000 (à titre de comparaison, la

⁽²⁰⁾ Le Parlement panafricain a été établi en mars 2004, selon l'article 17 de l'acte constitutif de l'Union africaine (UA). Il siège à Midrand (Afrique du Sud). Ses 265 membres sont élus par les organes législatifs des 53 pays membres de l'Union africaine. La Tanzanienne, Gertrude Mongella, en est la présidente.

⁽²¹⁾ Conseil de l'Union européenne, 2005

3

Vers une stratégie euro-africaine ?

France a tenu, depuis 1973, un sommet Afrique-France tous les deux ans), on s'est promis un dialogue régulier. Même si la deuxième édition du sommet UE-Afrique a attendu 7 ans, la coopération et le dialogue se sont poursuivis.

Confrontés à la fois aux critiques des Africains, qui revendiquent l'appropriation de leur politique de développement, aux interrogations croissantes des opinions publiques européennes sur l'efficacité de l'aide, et à la nécessité de dépasser la notion d'aide pour privilégier une logique de croissance, la Commission a fait rapidement évoluer sa "Stratégie pour l'Afrique" vers une "Stratégie conjointe UE-Afrique", également intitulée "Partenariat stratégique UE-Afrique"⁽²²⁾.

L'évolution n'est pas que sémantique. Elle correspond à un profond changement de mentalité et d'approche.

Précisée durant l'année 2007 dans le cadre de troïkas ministérielles bisannuelles, pour être définitivement adoptée lors du sommet UE-Afrique de Lisbonne des 8 et 9 décembre 2007, la "Stratégie conjointe" place désormais sur un pied d'égalité les deux partenaires – l'Union européenne et l'Afrique – pour élaborer conjointement des cadres de politiques communes.

Elle vise aussi à intégrer la relation euro-africaine dans un cadre mondial et décline le partenariat de l'Union européenne avec les principaux ensembles régionaux africains, qu'elle souhaite consolider⁽²³⁾. Elle s'appuie sur cinq grandes orientations, qui correspondent aux principaux intérêts convergents évoqués plus haut :

- un partenariat spécifique sur l'énergie (favoriser l'accès aux ressources énergétiques, garantir une meilleure gestion de leurs revenus) ;

- un partenariat spécifique sur le changement climatique (lutte contre la déforestation, développement des énergies renouvelables) ;

- un partenariat spécifique sur la migration, la mobilité et l'emploi (amélioration des données sur les migrations intra-africaines et entre l'Afrique et l'Europe, mobilité de la main d'œuvre qualifiée, amélioration des conditions de travail en Afrique) ;

- un partenariat spécifique sur la gouvernance démocratique (droits de l'Homme, aide à la construction institutionnelle des organisations africaines régionales et continentale) ;

- une architecture institutionnelle et politique (troïkas ministérielles régulières, sommets de chefs d'État tous les deux ou trois ans, liens institutionnels entre Parlement européen et Parlement panafricain, et entre Commission européenne et Commission de l'Union africaine).

3.2.3 L'enjeu de l'apaisement continental

Pour que l'Union européenne et l'Afrique puissent enfin entretenir des relations apaisées et constructives sur un pied d'égalité, il est essentiel d'éteindre les foyers d'instabilité qui restent nombreux. Si les dernières années du XX^e siècle ont vu la fin de nombreux conflits majeurs, que beaucoup croyaient définitivement enlisés et ne s'évertuaient plus qu'à circonscrire (la Sierra Leone et

⁽²²⁾ On ne parle pas de relations "Union européenne - Union africaine" mais de relations "UE-Afrique", car le Maroc n'est pas membre de l'Union africaine, en raison du conflit sur le Sahara occidental. La République arabe sahraouie démocratique (RASD) est membre de l'UA et reconnue par certains États africains. L'Union européenne emploie le terme "Afrique" pour désigner les 53 États membres de l'Union africaine plus le Maroc.

⁽²³⁾ Cf la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil du 27 juin 2007 : "Du Caire à Lisbonne – Le partenariat stratégique UE-Afrique" [COM(2007) 357].

3

Vers une stratégie euro-africaine ?

le Liberia, la République démocratique du Congo et le Burundi, le sud-Soudan), d'autres fronts se sont ouverts, au Darfour ou en Côte d'Ivoire, et l'instabilité menace la Corne de l'Afrique et la bande sahélienne. L'élargissement de la paix en Afrique demeure une priorité pour l'Europe.

C'est d'ailleurs sur le sol africain que l'Union européenne a réalisé sa première opération militaire autonome à l'extérieur du territoire européen, sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN. En 2003, "Artémis" (2000 hommes) est mise en place en Ituri (République démocratique du Congo) pour prévenir les affrontements interethniques à Bunia et donner le temps nécessaire aux Nations Unies de renforcer la MONUC. L'opération, validée par le Conseil de sécurité et placée sous commandement français, fait de l'Union européenne le premier acteur militaire, hors ONU et en dehors de l'OTAN, du maintien de la paix en Afrique. Depuis, son rôle n'a cessé de prendre de l'ampleur.

En République démocratique du Congo, outre des missions de formation de la police, l'Union européenne a mis ensuite en place l'opération EUFOR pendant l'élection présidentielle de 2006, en appui de la MONUC. Sous commandement franco-allemand, c'est la première véritable opération militaire multinationale autonome relevant de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). EUFOR a impliqué une quinzaine d'Etats européens et coûté 23 millions d'euro sur 4 mois.

La crise au Darfour incite, enfin, l'Union européenne à engager sa troisième opération militaire en septembre 2007 pour déployer des

troupes à l'Est du Tchad et au Nord-est de la Centrafrique, sur la "zone des trois frontières" (EUFOR Tchad-RCA).

Cet engagement militaire vient en appui des efforts de médiation politique déployés, en particulier, par les commissaires européens au Développement Louis Michel et aux Relations extérieures Benita Ferrero-Waldner (en République démocratique du Congo, en Somalie, au Togo et en Libye notamment). Il est complété par un appui nouveau aux initiatives spécifiquement africaines de maintien de la paix.

Ainsi, la Facilité pour la Paix en Afrique (FPA), mise en place en 2004, est dotée de 250 millions d'euro sur 3 ans, prélevés sur le FED, et destinée uniquement à soutenir les initiatives africaines. Elle repose sur un principe d'appropriation qui vise à aider "l'Union africaine et les organisations régionales à prendre en charge les conflits africains en poursuivant une solution continentale aux conflits"⁽²⁴⁾.

La FPA est absorbée très rapidement par le financement de la première intervention sur le terrain de l'Union africaine au Darfour (AMIS), ainsi que, plus marginalement, par la force régionale de la CEMAC (Communauté économique et Monétaire de l'Afrique Centrale) en République centrafricaine et par la sécurisation des élections par l'Union africaine aux Comores. La FPA, dont la Commission souhaite la pérennisation, a été portée pour la période 2008-2010 à 300 millions d'euro. Ceci pourrait permettre d'aider l'Union africaine à mettre en place la force africaine autonome de maintien de la paix décidée en 2004 et prévue à horizon 2010.

(24) Décision 2003/3 du Conseil des Ministres ACP-CE du 11 décembre 2003, concernant l'utilisation des ressources de l'enveloppe du 9ème Fonds européen de développement consacrée au développement à long terme pour créer une facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.

3

Vers une stratégie euro-africaine ?

Cette “Force africaine en attente” devrait s’appuyer sur des brigades régionales, à mettre en place dans chacune des cinq régions du continent - Afrique du Nord, de l’Ouest, de l’Est, centrale et australe - en liaison avec les organisations régionales opérationnelles (CEDEAO, SADC, CEEAC, IGAD). L’Union européenne a décidé de conduire le groupe des bailleurs qui soutiennent cette initiative.

Il reste encore toutefois, pour conforter les sorties de crises, à mesurer combien est essentielle la capacité à faire en sorte que, pour les protagonistes du conflit, les dividendes de la paix deviennent supérieurs aux intérêts de la guerre. Ce qui suppose de ne plus attendre la fin de la crise pour (re)mettre en place les moyens du développement.

Conclusion

Après un relatif retrait, lié, à la fois, à la fin de la Guerre froide et, partant, de sa duplication sur le continent africain, à une certaine lassitude des opinions publiques des pays fondateurs, généralement anciens colonisateurs, face à des résultats jugés peu probants et au souci de porter une attention, et des moyens, croissants au flanc oriental de l'Union européenne et aux nouveaux Etats membres, l'Union européenne se remobilise dorénavant, dans un cadre et selon une logique profondément renouvelés.

C'est dans ce cadre que s'inscrira l'effort considérable que l'Union européenne s'apprête à mettre en œuvre, puisque, si les objectifs du Conseil européen de 2005 sont respectés (aide portée à 0,56% du RNB en 2010, puis 0,7% en 2015), l'aide européenne passera de 10 à 20, puis à 46 milliards d'euro.

Les nouveaux termes du partenariat entre l'Union européenne et l'Union africaine supposent que l'Afrique renforce son intégration, à bien des égards encore fragile. Mais ils supposent également que l'Union européenne, qui bénéficie, dans ce domaine, de quelque 45 années d'avance, se présente unie.

Or, les exemples sont encore nombreux d'interventions à dominante bilatérale d'Etats membres de l'Union européenne (essentiellement les anciens colonisateurs), qui biaisent les relations entre l'Union européenne et l'Afrique. Ainsi, la France qui continue d'entretenir des relations complexes avec, notamment, cinq pays africains sur le sol desquels elle maintient des troupes (Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal, Tchad). Ainsi, le Royaume-Uni, dont l'inflexibilité sur le cas zimbabwéen est à l'origine du report de plusieurs années de la deuxième édition du sommet UE-Afrique. Ainsi, l'Espagne, pour qui la moindre étincelle sur la question du Sahara occidental ravive des tensions vieilles de plusieurs décennies avec le Maroc. De fait, que ce soit dans le cas du Zimbabwe ou dans celui de la Côte d'Ivoire, le tête-à-tête avec l'ancienne puissance coloniale, ou même seulement son passage en première ligne, a souvent davantage contribué à alimenter la crise qu'à la résoudre, toute manifestation rageuse de souveraineté et d'émancipation servant utilement à resserrer les rangs clairsemés de la solidarité nationale, voire régionale.

La difficulté à nommer un représentant de l'Union européenne auprès de l'Union africaine, à Addis-Abeba, montre la limite de l'implication diplomatique de l'Union européenne en Afrique, ou plutôt l'incapacité des États membres à se décider sur "le meilleur d'entre eux", et à définir le partage de ses tutelles. Les liens entre la direction générale des relations extérieures (Relex), les commissaires comptant l'Afrique dans leur portefeuille et le Haut représentant pour la PESC restent à préciser. En attendant que le nouveau traité européen et son

Conclusion

nouveau Haut représentant pour la politique étrangère fassent le reste.

Cette stratégie commune reste évidemment à mettre en œuvre. Elle ne révolutionnera pas du jour au lendemain les liens entre l'Union européenne et l'Afrique. Certains, au sein des sociétés civiles africaines et européennes, accusent l'Union européenne de vouloir favoriser ses propres intérêts, sans véritable concertation avec les partenaires africains. La stratégie conjointe a, certes, été élaborée d'abord à Bruxelles, avant de faire l'objet de consultations approfondies avec les différents partenaires et elle peut apparaître comme un enrobage politiquement correct des priorités de l'Union européenne. Mais elle a le mérite de poser le principe d'un échange entre partenaires égaux, quitte à en mettre certains face à leurs contradictions.

Car l'avenir réside dans notre capacité collective à mettre en place cet espace eurafricain que beaucoup appellent de leurs vœux, organisé autour d'un projet politique partagé et d'un "espace géographique consolidé qui pourrait se penser comme un marché intérieur, comme un bassin d'emploi, comme un espace de gouvernance juridique et financière, comme un ensemble territorial équipé d'infrastructures territoriales cohérentes et bien articulées"⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ J.M. Debrat, "Pour une politique européenne de développement", Fondation pour l'innovation politique, septembre 2006.

Déjà parus...

**La stratégie de Lisbonne :
une voie européenne dans la
mondialisation**

Yves Bertoncini, Vanessa Wisnia-Weill,
Septembre 2007

**Réflexions d'un ancien
conventionnel sur la relance
européenne**

Hubert Haenel, Février 2007

**Europe : comment sortir de
l'impasse - un Traité institutionnel
pour l'Europe**

Pierre Lequiller, Janvier 2007

**Le partenariat privilégié,
alternative à l'adhésion**

Carlo Altomonte, Pierre Defraigne, Lucas
Delattre, Sylvie Goulard, Karl-Theodor
Freiherr zu Guttenberg, Rudolf Scharping,
Décembre 2006

**L'Union européenne un demi-siècle
plus tard : état des lieux et scénarios
de relance**

Michel Foucher, Novembre 2006

**Europe / Etats-Unis : valeurs
communes ou divorce culturel ?**

Bruno Tertrais, Octobre 2006

**Chypre : une déchirure pour un
peuple, un enjeu pour l'Union
européenne, Kipros Kibriz et Vesna
Marinkovic, Septembre 2006**

**Les parlements nationaux, un appui
pour l'Europe**

Hubert Haenel, Juin 2006

**Vers l'autonomie des capacités
militaires de l'Union européenne ?**

Edouard Pflimlin, Mai 2006

**Les systèmes
de retraite en Europe**

Alain Roulleau, Avril 2006

**L'Europe et la pauvreté : quelles
réalités ?**

Sarah Bouquerel

Pierre-Alain de Malleray, Mars 2006

**Quelles stratégies énergétiques
pour l'Europe ?**

Christophe-Alexandre Paillard, Janvier
2006

**La politique européenne de
coopération au développement**

Corinne Balleix, Août 2005

**Quels moyens pour l'Europe ? Débat
sur le budget de l'Union européenne**

Alexandre Muller, Avril 2005

**Constitution européenne :
deux fois "oui"**

Yves Bertoncini, Thierry Chopin, Janvier
2005

**L'Union européenne face à
l'immigration**

Sophie Garcia-Jourdan, Novembre 2004

L'avenir de l'Europe spatiale

Nicolas Werner, Octobre 2004

**Laïcité : le modèle français sous
influence européenne**

Olivier Dord, Septembre 2004

**Dérive ou rapprochement ?
La prééminence de l'économie
transatlantique**

Joseph P. Quinlan, Juin 2004

**L'Europe, une chance
pour la femme**

Pascale Joannin, Mai 2004

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu dans les nouvelles démocraties. Elle est devenue une référence en matière d'information européenne, en France, en Europe et à l'étranger.

Centre de recherches français de référence sur l'Europe et ses politiques, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse, la qualité et le nombre de ses publications (15 ouvrages, 70 000 exemplaires publiés et diffusés chaque année). Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion.

Vecteur d'informations permanent, elle met à la disposition des chercheurs et du public toutes les informations utiles à une bonne connaissance des questions communautaires. Son site internet propose des documents électroniques uniques, notamment une lettre hebdomadaire diffusée à plus de 200 000 abonnés, en 5 langues, et un Observatoire des élections. Des brochures d'information pédagogique sont diffusées en grand nombre à l'occasion de chaque grand événement européen.

www.robert-schuman.eu

29, boulevard Raspail – 75007 Paris

Tél. : +33 (0)1 53 63 83 00 – Fax : +33 (0)1 53 63 83 01
info@robert-schuman.eu

Rond Point Schuman 6 – B.1040 Bruxelles

Tél. : + 32 (0)2 234 78 26 - Fax : + 32 (0)2 234 77 72
bruxelles@robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
p.joannin@robert-schuman.eu

Achévé d'imprimer en décembre 2007